

Pilares de Una Nueva Política Social para América Latina Hacia un Desarrollo Empoderado



**Alfredo Sfeir-Younis
Dzambing Cho Tab Khen**



Pilares de Una Nueva Política Social para América Latina Hacia un Desarrollo Empoderado

By Alfredo Sfeir-Younis

© 2008, 2025 Alfredo Sfeir-Younis. All rights reserved.

Published originally by Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) as an article of “Divulgação em Saúde para Debate” n. 41, abr. 2008. Includes updated 2025 Alfredo Sfeir-Younis’s epilogue.

This book is a non-profit publication intended to share insights related to the mission of Alfredo Sfeir-Younis and the Zambuling Institute for Human Transformation.

Disclaimer: The views and opinions expressed in this book are those of the author and do not necessarily reflect the official policy or position of any other agency, organization, employer, or company. The information provided in this book is for informational purposes only, and the author makes no guarantee of the results of applying this information.

Cover and layout: Gonzalo Castellón Grime

Pilares de Una Nueva Política Social para América Latina Hacia un Desarrollo Empoderado



**Alfredo Sfeir-Younis
Dzambling Cho Tab Khen**

Este texto escrito por el
Dr. Alfredo Sfeir-Younis fue publicado
originalmente en abril del 2008
como un artículo de la revista
Divulgação em Saúde para Debate
número 41, del Centro Brasileiro
de Estudos de Saúde (Cebes); debe
leerse en retrospectiva y tomando en
cuenta el contexto de la época.

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta lineamientos generales para una eventual política social tanto en los países como en las organizaciones internacionales de desarrollo. El término “*política social*” conlleva mucha controversia, dado que los límites de una política social son generalmente vagamente definidos. Hay un gran debate de lo que constituiría una “*política social*”.

Se espera que este documento contribuya a entender el problema social que vive la región, desde un punto de vista de la economía política involucrada. Es selectivo en su presentación, y lo que aquí se postula puede contribuir tanto a un debate interno de los países como a un debate dentro de las organizaciones de desarrollo.

Una política social al interior de estas instituciones de desarrollo demanda no solamente unos lineamientos generales, sino estudios operativos, evaluaciones de experiencias, diálogos con los países integrantes, además de otros elementos y actividades. Esto está fuera de los objetivos de este documento.

El titular hace referencia a “*pilares*” ya que cada país, en su soberanía propia, debe establecer su política social, propiamente tal; y también sugiere que este debate sobre política social debe hacerse dentro de un contexto social histórico presente, con miras a una visión concreta del futuro, y no a la reproducción de un pasado. En particular, se postula que el próximo paradigma del desarrollo va a un “*desarrollo empoderado*”, y es dentro de este contexto que se identifican dichos pilares.

Este es “*un documento idea*”. Por lo tanto, no hay muchas referencias bibliográficas. El sesgo de las propuestas es lo social, comprendiendo, por ejemplo, lo institucional, organizacional, procesal, cultural, normativo, humano y espiritual (este último aspecto se trata solamente de un anexo). Es decir, se da más credibilidad a las soluciones que llevan consigo un fuerte componente institucional y humano, y se da menos credibilidad (no se anulan) a las soluciones de alto contenido economicista.

Aquí se hacen endógenas las variables institucionales y humanas, y no exógenas y fuera del cálculo económico y social. La aplicación de este viejo enfoque ha creado externalidades negativas en lo humano e institucional. Esta dualidad inducida ha representado, paradójicamente, una buena línea de créditos y préstamos para las organizaciones internacionales de desarrollo y los donantes. Esto ha justificado muchos programas de “*institution building*” que, en su mayor parte, han sido una respuesta a la violación de parámetros institucionales que aparecen como exógenos a los procesos de decisión tanto de proyectos y programas.

Aquí, lo que se propone es abrir el análisis económico a las variables institucionales y humanas. Por ejemplo, se postula que los resultados de los términos del intercambio –las transacciones de mercado– dependen críticamente de la propiedad inicial de los recursos que dan base a ese intercambio (la propiedad como un elemento institucional). En este contexto se hacen una serie de críticas de carácter teórico y práctico al modelo neoclásico de desarrollo económico. Aquí no se proponen correcciones marginales al sistema conservando “*el paradigma de mercado*” en su interior, sino que se ofrecen soluciones más radicales de cambio paradigmático.

Al proponer una nueva política social, no se sugiere aquí ignorar los procesos de asignación de recursos. Es importante notar que el papel del “*capital material*” (en inglés, el llamado “*man-made capital*”), fuente principal del análisis económico tradicional, no es más importante que el papel que está jugando el “*capital social*” (humano, institucional, cultural y espiritual).

Estas formas de capital son totalmente interdependientes: la productividad del “*capital material*” depende de sí mismo, como de la productividad del “*capital social*”. Hoy existe un desequilibrio y este documento aboga para que esto se corrija, si se desean resultados sociales diferentes (¡y económicos también!).

La **Competitividad Social**, la **Soberanía Social**, la

Modernización Institucional y la **Gobernabilidad Social** se consideran los principales pilares y los que, en el corto y mediano plazo, tendrán un impacto más efectivo en lo social y lo económico. Estos pilares encierran un lenguaje nuevo y viejo al mismo tiempo. En particular, hay muy poca literatura sobre la **Competitividad Social** y la **Soberanía Social**. Por lo tanto, se tendrán que hacer más estudios, crear más áreas de expansión conceptual, etc., para avanzar las agendas involucradas en la construcción de estos pilares.

Hay más literatura en materias de **Modernización Institucional** y **Gobernabilidad Social**. Se dice “*en principio*” porque mucho de lo institucional y de gobernabilidad no está enfocado a lo social. Es decir, a las organizaciones y actores sociales. Casi toda la literatura está enfocada a los aspectos de gobernabilidad y reformas institucionales dentro del seno de los gobiernos. Por el contrario, este documento aboga que en estos asuntos institucionales y de gobernabilidad deben involucrarse todas las organizaciones sociales relevantes y todos los actores sociales, incluyendo el sector privado, los sindicatos y las ONGs como ejemplos de la inclusión que estos temas requieren.

No hay grandes panaceas en lo social frente a la realidad que viven los países. Es por eso que se usan los mismos términos o frases que ya han sido usados muchas veces en el pasado. Ejemplos de estas frases son “*el alivio contra la pobreza*”, “*la inequidad*”, “*la falta de justicia social*”, etc. Lo importante aquí es reconocer que tienen una naturaleza y principio de composición diferentes. Por ejemplo, cuando se habla de “*el alivio contra la pobreza*”, no se debería proponer solamente una estrategia de crecimiento económico para después repartir los excedentes, o paliar a través de una distribución más masiva de servicios públicos (agua y alcantarillado), sino una estrategia basada en nuevas formas de gobernabilidad, soberanía social, competitividad social y de modernización institucional “*de lo social*”, como base de dichos programas. Es decir, nuevas maneras de formular una política social, y se espera que esos cuatro pilares formen la base para

nuevas formas de corrección y transformación social.

Un cambio radical en las políticas sociales requiere de consensos sociales que se filtran a través de las estructuras de poder y de las formas de gobernabilidad existentes. Estos filtros tienden a desacelerar los cambios institucionales, humanos y culturales que son necesarios para el empoderamiento dentro del desarrollo. Por lo tanto, a menos que los desastres sociales (crimen, huelgas, cambios de gobiernos repentinos, inestabilidad social) empiecen a crear estragos en lo económico, financiero y social, solamente una nueva conciencia social llevará a ese cambio necesario y descrito en este documento.

El mensaje más importante aquí es que no puede haber competitividad económica sin una competitividad social, y para que esto ocurra de forma sinérgica, se requiere fundamentalmente de una necesidad de adoptar los cuatro pilares propuestos en su conjunto: Competitividad Social, Soberanía Social, Modernización Institucional y Gobernabilidad Social.

POLÍTICA SOCIAL

Las políticas sociales en América Latina han tenido una evolución y crecimiento más rezagado que las políticas económicas, y los instrumentos sociales no han sido muy eficaces en responder de forma integrada y sostenible a los cambios económicos. A pesar de los recursos humanos y materiales gastados en corregir la situación —pobreza, inequidad e inestabilidad social— la región aún experimenta desafíos sociales de proporciones. Esto también sucede en los países de alto crecimiento económico.

Para muchos, el modelo a seguir es el de libre mercado, en la esperanza de que un mayor crecimiento económico se traduzca, casi automáticamente, en un mayor bienestar social. Sin embargo, la promoción de una economía de libre mercado no ha representado una garantía en el ámbito del desarrollo social. El desarrollo social y las políticas sociales demandan una identidad y atención propia dentro de un panorama no solamente económico, sino institucional, humano, cultural, espiritual y social. Es decir, “*un desarrollo empoderado*”, donde tanto los mercados (soberanía del consumidor) como las democracias (representativas) sean realmente eficientes, dentro de una integración y coherencia sobresaliente entre lo económico y lo social. Como punto de partida, es importante notar que hay un grupo significativo de países en América Latina cuyos Coeficientes de Gini son los más desiguales del mundo¹. Lo más interesante es que, en ese nivel de desigualdad, estos países de la región están acompañados por países africanos cuyos ingresos per cápita son mínimos y cuyas economías no se pueden comparar, por ejemplo, con las de Colombia, Chile, o Brasil; los tres con altos niveles de inequidad. Este es el caso de Malí, Níger, Chad, Burkina Faso, Liberia y de la República Centroafricana. En algunos casos, la economía de mercado y de libre comercio impera estructuralmente, indicando que ni una apertura a la globalización ni un crecimiento

¹ Hay dos términos que se usan en el texto que requieren de alguna definición general. El primero es sobre el Coeficiente de Gini, y el otro sobre la gobernabilidad.

Coeficiente de Gini- El Coeficiente de Gini es un número que fluctúa entre cero (igualdad perfecta) y uno (la desigualdad mayor) que mide desigualdad. En particular, el coeficiente de Gini mide el grado de desconcentración, por ejemplo, de los ingresos o acervos productivos comparando el área de la llamada Curva de Lorenz que distribuye las variables en cuestión y una línea diagonal de la distribución perfecta.

Gobernabilidad- Como ilustración solamente, El Banco Mundial define gobernabilidad “el conjunto de tradiciones e instituciones por el bien común”. Y esto incluye cómo los actores son seleccionados, evaluados y reemplazados; la capacidad efectiva de un gobierno en el manejo de sus recursos y la implementación de políticas sólidas y finalmente respeto a sus ciudadanos. En este sentido, ofrecen una serie de actividades directamente ligadas al desarrollo y a su financiamiento, algunas de las cuales son: integración institucional, sistemas regulatorios o reforma económica, implementación de análisis rigurosos de diagnóstico; organización de acciones colectivas a través de la participación y de métodos de organización de las bases; y creación de nuevas coaliciones a nivel nacional, regional o internacional.

económico acelerado garantizan un resultado equitativo en el ámbito económico o social.

Esto lleva a que uno se pregunte por enésima vez, por ejemplo:

- *¿Por qué la región no ha sido capaz de centrarse seriamente en este problema social y encontrar soluciones definitivas al respecto?*
- *¿Cuál es el papel preponderante que la política social debería jugar?*

La situación en la región es el resultado de varias dimensiones importantes, incluyendo, por ejemplo, la separación progresiva de la política económica y la política social; los fracasos mayores de la política social y la inhabilidad de romper con las estructuras de poder existentes; los impactos de la globalización en relación a la formación de una política social sustentable; los impactos de los “*Consensos de Washington*” y de los ajustes económicos estructurales; la inhabilidad de encontrar formas de gobernabilidad armónicas; el debilitamiento progresivo del estado y su soberanía social; la incapacidad de las instituciones sociales de crear nuevas formas de interacción social; la concentración de los instrumentos más poderosos de cambio social (incluyendo los medios de comunicación) en manos de fuerzas políticas antidemocráticas, que tienden a mantener el statu quo en el ámbito de lo social; la falta de cambio real en las fuerzas políticas tradicionales de izquierda dando paso a un populismo de poca coherencia y control; el desencuentro entre los aspectos positivos y normativos tanto de las políticas económicas como de las sociales, incluido ahí un desinterés total a las materias de derechos humanos; la falta de análisis e integración de los aspectos económicos de las políticas sociales, ya que estas últimas conllevan asignaciones de recursos escasos y de alto valor intertemporal; y la incapacidad de llevar a cabo un cambio radical hacia la adopción de valores humanos y espirituales en la formulación de las políticas tanto económicas

como sociales.

Una lista con cuestiones complejas que estructuralmente se repiten periódicamente en los últimos cincuenta años.

Volviendo a lo más básico, una política social debe ser entendida como un “*statement consensual*” que da cuerpo robusto a un conjunto racional y coherente de intervenciones “*sociales*” y “*no-sociales*” para crecer, mantener y administrar los avances sociales en una sociedad determinada. Esto forma las bases para la creación, manutención y aumento del “*Capital Social*”, que incluye principalmente el capital humano, institucional, cultural y espiritual.

Es importante notar que la creación, manutención y aumento del **Capital Social** requieren también de intervenciones “*no sociales*”. Estas intervenciones forman también parte integral de una política social. Las políticas sociales dependen fundamentalmente de decisiones y de inversiones en los sectores económicos tradicionales de la economía. Y cada intervención social está inevitablemente unida (es interdependiente) a los procesos de asignación de recursos materiales y humanos escasos y, por lo tanto, están sujetas a un cálculo económico. Esto sugiere que no se debe apartar la política social de las otras políticas que están dentro del ámbito económico, institucional o político.

El primer gran reto de muchos países de la región es operar políticas sociales diversas dentro de un ámbito dominado por la economía impuesta por la globalización. Una globalización que, en general, acelera los procesos de desigualdad social. Sin embargo, no es necesario adoptar o aceptar una estrategia de crecimiento económico que sea el resultado de inequidad en la distribución inicial de los acervos productivos. Antes se postulaba que un crecimiento económico acelerado conllevaba en sí mismo una distribución desigual de dichos acervos. Recientemente, se ha comprobado que países con mayor “*equidad inicial*” tienden también a crecer más rápido y es esencial transformar las

condiciones iniciales que darán más rapidez al crecimiento.

Por lo tanto, cabe notar que la inequidad inicial no es condición necesaria para un crecimiento acelerado de una economía.

Experiencia en la formulación de políticas institucionales en el seno de organizaciones económicas internacionales demuestra que la etapa inicial de gestación de dichas políticas generalmente afronta una serie de “*mitos tradicionales*” que tienden a embargar (genera procesos diletantes) cambios de ideas o posiciones.

Los mitos presentados aquí son conocidos y a modo de ejemplo se destacan un número limitado de ellos:

- *Crece ahora y hacer justicia social mañana (Jerarquía Política);*
- *Crecimiento económico se traduce en igualdad social (crecimiento con equidad o equidad con crecimiento);*
- *Las políticas sociales son muy caras (la contrainversión);*
- *Las políticas sociales no están sujetas a cálculo económico (corrección política); y*
- *Las políticas económicas no están sujetas al cálculo social (autonormatividad).*

Es importante tener un debate abierto sobre la existencia y naturaleza de estos mitos ya que ellos afrontan varias implicaciones.

Primero, estos mitos forzarían a definir o redefinir hasta qué punto debe continuar la supremacía de las **Políticas Económicas**. Es decir, donde en la práctica aparecen las otras políticas como un residuo de lo económico. La política social, la política ambiental y la política institucional son ejemplos de políticas residuales.

La supremacía existente ha creado un rezago fundamental en las políticas sociales. Los mercados, por más perfectos que sean, no aseguran una corrección social y los avances económicos no se traducen necesariamente en bienestar social.

Segundo, los mitos exageran la capacidad de las políticas económicas para abordar aspectos normativos, como es el alivio contra la pobreza.

Es más limitada y, en una gran mayoría de los gobiernos los programas no han sido tan exitosos. Lo mismo se demuestra en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo particularmente el derecho a la educación, salud, vivienda y alimentación.

Tercero, la existencia de estos mitos acelera las contradicciones que traen consigo las distorsiones de mercados. Este es el caso de los mercados de trabajo (mano de obra) donde su movilidad tanto nacional como internacional está limitada en relación a los mercados de capital. Esto tiene consecuencias más graves y profundas para los estratos de más bajos ingresos, donde la movilidad es aún menor, junto a grupos étnicos minoritarios, o aquellos donde existe clara discriminación a través de diferenciación por género o edad.

Se hizo un “*Diagnóstico Inicial*” sobre las políticas sociales en la región, sacando a la luz una serie de cuestiones estratégicas importantes. Aquí va más bien una lista que un análisis de algunos ejemplos:

1.- Dualidad - Existe una separación progresiva y en algunos países masiva, entre la política económica y la política social.

2.- Ineficacia - Solo a ser juzgada por los resultados ha habido fracasos mayores de la política social en parte por la fuerza de las políticas económicas y también como resultado de una inhabilidad de romper con las estructuras de poder existentes.

3.- Permeabilidad - Parte de la situación puede ser explicada, en gran medida, por los impactos mayores que ha tenido la globalización en relación a la formación y aplicación de una política social.

4.- Desajustes - Los programas de ajuste estructural crearon fuertes desajustes sociales, vía el gasto fiscal (como fue dicho anteriormente) y a través de una serie de acciones cortoplacistas que han ido en el desmedro de las políticas sociales.

5.- Desarmonía - Los consensos en torno a las políticas sociales requieren una serie de aspectos de respecto a la arquitectura social que es necesaria en relación a formas de gobernabilidad disponibles y para dichos propósitos.

6.- Dispersión - Como fue adelantado anteriormente, está claro que ha habido un proceso progresivo de debilitamiento del aparato público y, por lo tanto, de la soberanía social de las sociedades; un aparato público que debe negociar los aspectos sociales tanto en el nivel nacional como en el internacional (tratados, legislación, derechos humanos).

7.- Sordera - La rapidez de los cambios económicos ha impuesto un estrés inmenso a las organizaciones sociales tradicionales, que a su vez se han reformulado muy lentamente y se ha notado una gran incapacidad de crear nuevas formas de interacción social. Como consecuencia, existe una sordera social en la que se pierde la perspectiva social y colectiva.

8.- Contradicción - Muchas de las políticas sociales están en contradicción con las económicas —a pesar de los esfuerzos mancomunados que muchos hacen para probar que son complementarias— y las contradicciones están en el interior de las mismas políticas sociales.

9.- Tradicionalismo - A pesar de experimentar una tasa muy acelerada de cambios en todos los aspectos de la vida humana

—particularmente como resultado del cambio tecnológico— las estructuras y organizaciones sociales siguen a la retaguardia.

10.- Anarquismo - Hoy existe un anarquismo económico, aún en los países que tienen gobiernos de izquierda o gobiernos populistas. Lo económico parece dictar cómo se gastan esos recursos escasos generados y, por lo tanto, determinan la eficacia de todos los programas sociales.

11.- Incoherencia - Se hace cada vez más difícil lograr la integración de las políticas sociales y económicas. Este no es un problema semántico sino algo que va profundamente al campo de lo ideológico y conceptual.

12.- Desvalorización - Una condición esencial en el cambio de las políticas sociales es un cambio en los valores que están a la base de dichas políticas. Nuevas políticas implican nuevos valores, nuevos niveles de conciencia social y altos niveles de coherencia.

Como una hipótesis de trabajo importante, cabe notar que todas las políticas sociales tienen un carácter económico, como también sucede a la inversa: todas las políticas económicas tienen un carácter social. Para muchos, esta aseveración es evidente a tal punto que ni debería ser mencionada. Sin embargo, a pesar de su carácter obvio esto no se respeta en la práctica.

Las connotaciones económicas de las políticas sociales deben ser clara y explícitamente establecidas sin oscurecer los valores y la formulación social de base. Por lo tanto, se debe evitar una política social con un contenido económico débil o con un vacío económico, ya que esta estará condenada a un fracaso total. Sin embargo, los méritos de llenar ese vacío económico deben tomar en cuenta este aspecto económico sin mutilar a las políticas sociales en lo social con aspectos puramente economicistas.

En los momentos que vive la región hay varios principios que

deben acompañar a una nueva política social y que merecen consideración especial: enfoque macroeconómico y social incluyente, empoderar a las personas, reconocer el carácter único e integrado de lo social, mejor gestión y mejores entidades operadoras del social, regulación y aspectos normativos eficientes y estables, transformación institucional, y compatibilización entre lo interno y externo.

Estos principios deben estar presentes en todas las políticas, tanto de los países como de las organizaciones internacionales de desarrollo. Y debe estar incorporada en la gestación de estudios, programas y diálogos con los países de la región.

NUEVOS PILARES DE UNA POLÍTICA SOCIAL

Basado en esos principios, se propone que una nueva política social sea organizada alrededor de cuatro pilares fundamentales:

- *La Competitividad Social (CS)*¹
- *La Soberanía Social (SS)*
- *La Modernización Institucional (MI)*
- *La Gobernabilidad Social (GS).*

La Competitividad Social. La mayor parte de las discusiones sobre el desarrollo de los países de la región está orientada hacia la competitividad económica. A pesar de los avances en lo económico, la experiencia demuestra que la competitividad económica no debe ser entendida como un concepto o una práctica independiente, o como una plataforma político-institucional aislada dentro del desarrollo.

Es decir, la competitividad económica no puede ser concebida dentro de un vacío social.

La aceptación de una dualidad entre la competitividad económica y las realidades sociales se traducirá en más pobreza, marginación, desigualdad y grandes desequilibrios sociales. Es por eso que se dice que una competitividad económica no se puede dar en forma sostenible sin que haya también competitividad social u otras formas de competitividad, y viceversa.

En su esencia, la competitividad social (tanto como meta como proceso) es la identificación de la habilidad que los actores sociales y sus organizaciones, las redes sociales y otras entidades llamadas sociales, tienen para generar consensos sobre las diferentes decisiones que los afectan en el ámbito de lo colectivo.

El énfasis aquí está en la creación y fortalecimiento de esta habilidad. Una habilidad que resalta más lo colectivo que lo estrictamente individual.

¹ Hay muchos que no gustan del uso del término “competitividad” asignado a lo social. Ellos lo comparan con las connotaciones que el término tiene para la economía de mercado. Vale la pena decir que estos no deben ser confundidos, ya que en este caso se refiere a las condiciones y actores que permiten que la dinámica del ajuste social sea adecuada en nuestras sociedades.

Por lo tanto, uno podría sugerir que en la competitividad social el ámbito de lo estrictamente individual no es tan prioritario como lo ha sido dentro de la competitividad económica (la soberanía del consumidor como ente individual). Más aún, son el desarrollo de las organizaciones sociales, de los procesos sociales, de las redes de interacción y de los actores sociales a todos los niveles los que forman la base de la competitividad social en una sociedad.

Otro elemento a considerar en la competitividad social son los derechos y las responsabilidades colectivas dentro de los procesos de gestión y fortalecimiento del Capital Social. Es decir, uno podría decir que en esencia la competitividad social representa los aspectos dinámicos, de flujo y de interacción entre los actores y organizaciones sociales que constituyen dicho Capital Social. Es el manejo de estas interacciones –de derecho y con carácter eminentemente normativo– lo que forma parte integral de la competitividad social, y que es de particular importancia durante situaciones de grandes cambios económicos.

Es por eso que este documento sugiere que una política social que ignore la necesidad de mejorar los aspectos normativos se encontrará con grandes dificultades en la práctica.

Otro elemento que justifica un enfoque de competitividad social es su impacto en el mejoramiento y consolidación de la competitividad económica propiamente tal.

La competitividad social es un componente esencial de la competitividad económica, que se traduce generalmente en la disminución significativa de los costos de transacción; en un aumento en la viabilidad de las operaciones y en proyectos cuya maduración ocurre solo a largo plazo (recursos forestales, conservación de suelos, biodiversidad, donde la competitividad social disminuye la tasa de descuento o la tasa de transacción del capital en el aspecto intertemporal); en un aumento de la capacidad de autotransformación y autoajuste institucional (sector público y privado); y en la provisión de espacios sociales

y políticos en el ambiente externo al desarrollo y en áreas que requieren de consensos sociales nacionales o internacionales.

La Soberanía Social. La globalización ha eliminado fronteras geopolíticas en lo económico y en lo social, y también ha eliminado fronteras en materia de cultura, ambiente y espiritualidad. Por lo tanto, debemos ya referirnos a políticas sociales sin fronteras y evaluar lo que esto significa para nuestros países.

La pérdida de fronteras geopolíticas, acelerada también por los cambios en las comunicaciones, ha traído consigo efectos externos negativos en materia de soberanía nacional, y en materia de autodeterminación política y social. En particular, se puede decir que ha disminuido significativamente la capacidad de los gobiernos (no todos los gobiernos) para dictar su propio destino social. Y cuando los gobiernos tratan de marcar su propio destino social, se ven fuertemente afectados en el ámbito internacional por aquellos que defienden un modelo de poder basado en la disminución de dichas fronteras. Este no es un tema que se pueda tratar en minutos, pero al menos vale la pena mencionarlo aquí explícitamente.

Los tratados internacionales, aunque firmados o ratificados por los países, también están en la dirección de una eliminación progresiva de las fronteras de los países de menor desarrollo. Un tema no solamente complejo, sino además con muchas aristas, que debería formar parte de un debate regional y a todo nivel. La pérdida de dichas fronteras ha afectado de forma negativamente asimétrica a la soberanía social; es decir, la capacidad que tienen los gobiernos de crear, manejar, promover y proteger los procesos sociales, principalmente aquellos que afectan a los ciudadanos de menores ingresos o estatus social.

Contrario a lo que sucede en el ámbito de lo social, en el caso de la competitividad económica, la teoría aboga que esta pérdida relativa de soberanía y de fronteras es muy positiva para el aumento del bienestar de los actores económicos. Y es aquí donde

la dualidad y la sordera comienzan a crecer y multiplicarse.

La pérdida de la soberanía nacional ha sido acompañada por la creación y el fortalecimiento de organizaciones transnacionales –empresas multinacionales– o de carácter internacional y multilateral que tienden a dominar el panorama social interno de los países a través de la condicionalidad (como fue o ha sido el Consenso de Washington). Más importante aún es considerar que estas últimas entidades dominan fuertemente los aspectos normativos de las políticas sociales, la formación y diseminación de los estándares sociales, la penetración de sus agentes y organizaciones sociales en los asuntos internos (ONGs), y muchos otros.

Esta pérdida de soberanía es llamada frecuentemente “*el déficit democrático*”, en el que los países dominantes exigen democracias y soberanías democráticas a nivel nacional, pero ellos mismos dominan y defienden monarquías en las organizaciones multilaterales (voto diferenciado, amenazas de desligarse del financiamiento institucional, formando parte solamente de los programas que ellos financian y cuya ejecución controlan).

También las limitaciones impuestas por las leyes, normas y procedimientos de los países desarrollados, dentro de un ambiente de inseguridad humana, han limitado significativamente lo que se puede hacer en materia de movilidad social, empleo, migración y tantos otros aspectos que afectan directamente el bienestar social de las personas en los países de la región. Como resultado de estas leyes, se hace igualdad en el margen casi exclusivamente de los factores o acervos ligados al capital, pero no a la mano de obra. Y son estos aspectos relacionados con la mano de obra los que tienden a limitar los avances sociales.

Una muestra de cómo este problema se bosqueja está muy bien delineado en los debates interminables y poco eficientes en torno al **Derecho al Desarrollo**. En esencia, este derecho representa una de las bases para recobrar la soberanía social de los países

en vías de desarrollo.

La soberanía del consumidor no es solamente un principio económico importante, sino que además representa, políticamente, una base esencial de las llamadas democracias modernas. Esta soberanía del consumidor ocurre en el ámbito de los mercados y a través del poder adquisitivo de las personas. La soberanía del consumidor es para la competitividad económica lo que la soberanía de las personas es para la competitividad social. Y ellas no son las mismas, ya que la soberanía de las personas no depende necesariamente o exclusivamente de sus ingresos y capacidades en los mercados de bienes y servicios. La soberanía de las personas representa su capacidad de moverse, adaptarse, integrarse y crecer dentro de todas las instancias sociales que están a su disposición.

La soberanía no se ejerce en un vacío institucional. Por el contrario, esta se nutre de actores, organizaciones, incentivos, etc. Es en este sentido que la arquitectura institucional, que abarca todos esos elementos, determina en gran medida las capacidades para darle sentido a dicha soberanía. Las arquitecturas democráticas, dictatoriales, populistas, socialistas, etc., conllevan formas de interacción social que hacen tanto crecer como disminuir la soberanía social. Hay distintas arquitecturas y, por lo tanto, hay diferentes maneras de recobrar la soberanía social en relación con otras actividades en el sistema, tanto nacional como internacional.

La Modernización Institucional. Los procesos sociales y de transformación están íntimamente insertados en instituciones. (Entiéndase por “*institución*” a las organizaciones sociales, los papeles que juegan los actores sociales, los incentivos sociales, las redes de interacción social, los derechos y deberes sociales, etc.).

Si dichas instituciones están desarrolladas (Competitividad Social), es posible generar beneficios directos a los más

desamparados. Por el contrario, si dichas instituciones están subdesarrolladas, ellas crean cuellos de botella y benefician a aquellos que poseen el poder social, político y económico.

Toda política social debe estar anclada en procesos eficientes de modernización institucional. Dicha modernización significa encontrar un balance entre todos los procesos y todas las formas de interacción social. Es muy frecuente escuchar que las organizaciones sociales están atrasadas, que no tienen capacidad de respuesta o, sencillamente, que no responden a las realidades y desafíos sociales de este milenio.

La experiencia comprueba que no hay mecanismos automáticos de modernización institucional en lo social. Generalmente, estos procesos de modernización representan mutaciones y, muchas veces, son el resultado de conflictos que tardan años en resolverse.

Pero los procesos de modernización institucional deben ir mucho más allá de sus aspectos físicos o tecnológicos. La participación directa de las personas, su representación con un significado social, la manutención de los procesos de interacción social típicos y enraizados en los estratos sociales menos beneficiados (incluyendo sus incentivos y formas de protección social), deben ser arte y parte de este proceso de modernización. Lo importante aquí es reconocer que el cambio social no puede darse sin un cambio institucional acorde con dicho cambio social.

Una de las reformas más discutidas es la modernización del aparato estatal. En los tiempos recientes, dichos procesos de modernización han sido caóticos y con resultados extraordinariamente negativos. La modernización del aparato estatal ha seguido más bien recetas macroeconómicas, en vez de tratar de hacer reformas que respondan a valores y objetivos eminentemente sociales, aunque el lenguaje de las reformas aparezca con tonos sociales. Es así, por ejemplo, como se ha mutilado la mayor parte de los ministerios del área social, excepto raras excepciones, porque ellos representan una parte pesada

del presupuesto fiscal (salarios, en particular).

Dada la importancia que en lo social tiene el bienestar colectivo y los bienes públicos, es natural que la atención se centre en el aparato estatal público. Sin embargo, la implementación de cualquier política social requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad. Y es por eso que hay que mirar hacia fuera del Estado.

Generalmente, se piensa que el sector privado no tiene nada que ver con la política social. Esta proposición no tiene ningún asidero; por el contrario, entorpece muchos procesos que son claves para el buen desarrollo del sector privado. Por lo tanto, la modernización institucional –en relación con lo social– debe considerar de forma integral reformas en el sector privado.

El área de la responsabilidad social corporativa concentra mucha atención en las sinergias entre el sector privado y los objetivos sociales existentes, y estas deberían formar parte integral de una política social. De hecho, la mayor parte de las críticas al sector privado proviene de su impacto negativo en lo social. Es a través de la modernización institucional y social del sector privado que se podrá disminuir o eliminar la dualidad que existe entre crecimiento económico y equidad.

El espectro de la sociedad civil es muy amplio y cuesta conceptualizar la modernización institucional a este nivel. Sin embargo, dentro de la sociedad civil existen actores y organizaciones que tradicionalmente han trabajado en lo social. Uno de estos ejemplos son los sindicatos de obreros y empleados, organizaciones que han jugado ya por varios siglos un papel preponderante en materia social. Estas organizaciones también están sujetas a cambios y transformaciones profundas para estar acorde con las realidades presentes en los países y sociedades en cuestión. La falta de modernización de los sindicatos ha llevado a muchas personas a afirmar que se deberían eliminar estas organizaciones, ya que en su forma existente son caducas.

Las ONG no están exentas de esta necesidad de modernización institucional. Es cierto que ellas tienen más agilidad que muchas otras organizaciones de la sociedad civil, pero esto no significa que sea una buena estrategia evitar su modernización institucional. Lo mismo ocurre con otras agrupaciones gremiales, académicas, etc.

Una parte esencial de la política social será abordar los procesos de modernización, es decir, el cómo hacer lo que las organizaciones de desarrollo podrán colaborar en esos procesos. La eficiencia y el éxito de estos procesos de modernización demandan grandes recursos humanos y financieros que, en muchos casos, no están a disposición de los países. Y es aquí donde dichas organizaciones de desarrollo pueden desempeñar un papel preponderante.

La Gobernabilidad Social. El tema de la gobernabilidad envuelve un debate profundo sobre las “*reglas del juego*” en las interacciones sociales, la toma de decisiones, la formación organizacional y las actividades sociales en general. En el caso de lo social, hay un gran número de aspectos, cada uno con su propia forma de gobernabilidad. Algunos presentan formas eminentemente participativas, otras son top-down, o bien una combinación de muchas otras formas.

Algunas definiciones ofrecen elementos para juzgar. El Banco Mundial define gobernabilidad como “*el conjunto de tradiciones e instituciones por el bien común*”. Esto incluye el modo en que se seleccionan, se evalúan y se reemplazan los actores; la capacidad efectiva de un gobierno en el manejo de sus recursos y la implementación de políticas sólidas; y, finalmente, el respeto a sus ciudadanos. En este sentido, ofrecen una serie de actividades directamente unidas al desarrollo y a su financiación, algunas de las cuales son: integración institucional, sistemas regulatorios o reforma económica; implementación de análisis rigurosos de diagnóstico; organización de acciones colectivas a través de la participación y de métodos de organización de las bases; y creación de nuevas coaliciones en el ámbito nacional, regional o

internacional.

La OCDE presenta varios aspectos de la gobernabilidad y hace hincapié en temas importantes: administración del presupuesto y gastos fiscales; gobierno a través de Internet; ética y corrupción; una política social efectiva; diálogo social que incluya un amplio espectro de actores; la relación entre el gobierno y los ciudadanos; manejo del empleo público; manejo de los aspectos regulatorios; y política social. Otros aspectos importantes de la gobernabilidad son la transparencia, la capacidad de predicción y un manejo estratégico eficiente.

El gran dilema de una política social es considerar integralmente la influencia de las distintas formas de gobernabilidad en la competitividad social, la soberanía social y la modernización institucional. Por el momento, este tema de la gobernabilidad aún no tiene el peso que debería tener en las políticas sociales. Como resultado, hay una plétora de organizaciones e instancias sociales con muy poca capacidad para hacer avanzar la agenda social de los países.

El establecimiento de las formas óptimas de gobernabilidad social es más un arte que una ciencia. No siempre hay coherencia entre los sistemas de gobernabilidad que se adoptan en el ámbito de lo social y las metas y procesos sociales. Una consecuencia de esto es el desorden social, que fue descrito anteriormente. Es decir, las reglas de juego, o las formas en que el poder se ejerce en una organización, no tienen nada que ver con las de otra institución. Es importante reconocer y abrazar este pilar dentro de una política social. De lo contrario, muchos de los programas sociales fracasarán por falta de una gobernabilidad adecuada.

**ALGUNOS
PROGRAMAS PARA EL
MEJORAMIENTO DEL
CAPITAL SOCIAL**

Hay una serie de ejemplos de programas y lineamientos generales que se podrían considerar como parte de los instrumentos sociales. Es obvio que, cualquiera que sea la política social enunciada, habría que hacer referencia al alivio de la pobreza o a cambios significativos en la distribución de los ingresos o de los acervos productivos. La lista aquí presentada es solamente ilustrativa y, por lo tanto, no incluye una serie de programas bien conocidos que no requieren de una cita separada en este texto.

(I) Aspectos de Carácter General: Un Cambio en sus Naturalezas

- *Alivio de la pobreza.* Los programas de alivio de la pobreza deberán enfatizar los aspectos humanos, institucionales y de carácter colectivo, más allá de los enfoques tradicionales (crecimiento y provisión de redes de protección). En particular, se requiere el empoderamiento de los pobres, el mejoramiento de la competitividad de sus organizaciones, y su participación directa como forma de fortalecimiento de la soberanía social.
- *Crear empleo decente.* Aunque una política de empleo contribuye a lo social, es importante la creación de empleos decentes, cuyo carácter esté directamente relacionado con la competitividad, la soberanía y la gobernabilidad en lo que se refiere a los trabajadores. Los derechos laborales, como la libre asociación, son esenciales en una nueva política de crecimiento del capital social.
- *Mejorar la distribución del ingreso y acervos productivos.* La inequidad exige esfuerzos e instrumentos especiales que van más allá de las reformas tradicionales utilizadas en el pasado. Este proceso de redistribución depende fundamentalmente de aspectos organizativos, institucionales y de gobernabilidad. Procesos de redistribución no participativa, o que limiten las oportunidades y el empoderamiento de quienes se beneficien de ellos, tienen una vida útil muy corta.

(II) La Competitividad Social

- *Desarrollar capital humano para el capital social.* La competitividad social debe ir acompañada de un desarrollo significativo del capital humano. Así como la competitividad económica requiere mayores habilidades, en el ámbito de lo social se necesitan otras dimensiones que van mucho más allá de la productividad y la adopción de empleos. Afirmar que “más educación es mejor” no dice mucho sobre lo necesario para aumentar el capital social de los países.
- *Fortalecer la protección social.* La seguridad social es solo un mecanismo de protección. Generalmente, favorece a quienes tienen ingresos regulares y capacidad de ahorro significativa. Sin embargo, en muchos casos la protección social se basa en pequeños acervos naturales o productivos, en sistemas de apoyo inter e intrafamiliar o grupal, en sistemas de asistencia social en la base y en muchos sistemas informales que deben ser retroalimentados en lugar de desaparecer a través de la acción de los mercados.
- *Asegurar estabilidad social.* La región experimenta hoy una gran inestabilidad social como resultado del debilitamiento del Estado, las fuerzas económicas derivadas de la globalización y otros aspectos nacionales y locales que hacen la vida del ciudadano promedio más inestable en lo social. Empobrecimiento e inequidad son parte integral de esta inestabilidad, así como el debilitamiento de instituciones y organizaciones locales de base.
- *Crear y desarrollar capacidad emprendedora.* La capacidad emprendedora no es solo del sector privado empresarial. También debe ser desarrollada, apoyada y promovida en el sector social y en las capas de población de menores ingresos. Sin esta capacidad, los países no podrán unir el eje económico y financiero con el social y humano. Se requieren incubadoras sociales para nuevas ideas e instrumentos que alimenten las políticas sociales existentes.

- *Realización de los derechos humanos.* Es imposible pensar en sociedades sin derechos y responsabilidades; todo se transformaría en un caos social. Su realización debe incluir derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como el derecho al desarrollo. La violación de los derechos humanos es fuente principal de pobreza y marginación social.
- *Eliminar el crimen y la violencia.* Estos son temas de alta prioridad tanto en zonas urbanas como rurales. Deben ser abordados de manera directa, ya que reducen la eficiencia económica, absorben grandes recursos fiscales y aumentan los costos de transacción económica y social.

(III) La Soberanía Social

- *Aumentar la voz y participación de los más necesitados.* La sociedad civil reclama más voz y participación de los desposeídos en decisiones públicas y privadas. La ausencia de un “mercado” en las transacciones eminentemente sociales requiere intervenciones legales, normativas y directas para asegurar consensos entre actores relevantes.
- *Generar foros de debate de intereses comunes (diálogo social).* Es esencial crear espacios institucionales y políticos para nuevas formas de interacción social, promoviendo foros dentro y entre países para debatir temas sociales comunes y compartidos.
- *Aumentar las bases para una solidaridad colectiva.* Los problemas de equidad en la región son de magnitud considerable y atraviesan dimensiones económicas, sociales e institucionales. La inequidad disminuirá las tasas de crecimiento económico, generando un círculo vicioso entre crecimiento y bienestar social. La solidaridad es clave para romper este ciclo.
- *Lograr la igualdad de género.* Este tema está en el centro de toda política social, con connotaciones económicas,

sociales y humanas. No es solo un tema de derechos, sino también de oportunidades y responsabilidades en todos los niveles y para todos los actores.

- *Beneficiar a los pueblos indígenas y eliminar la discriminación étnico-social.* Millones de indígenas dependen de la naturaleza y poseen su propio capital cultural, que debe ser protegido y fortalecido. Los programas sociales deben beneficiar claramente a estos grupos, que hoy sufren discriminación y marginación.
- *Aumentar la protección a poblaciones vulnerables.* Es una obligación social proteger a los más desposeídos. Cada vez más personas entran en la categoría de vulnerables, y esto requiere acción concertada a todos los niveles. Las encuestas sobre pobreza muestran que disminuir la vulnerabilidad es prioridad fundamental para los pobres.

(IV) La Modernización Institucional

- *Expandir y manejar eficazmente el capital social.* Este elemento esencial en el avance social requiere reformas de institucionalidad, incentivos, organizaciones y procesos congruentes con la realidad social, para crear conciencia de su productividad y necesidad de administración eficiente y duradera.
- *Reformar los sistemas de justicia.* La eficacia en la implementación de políticas sociales depende de la eficacia de los sistemas de justicia. Sin justicia, no hay avances sociales, solo beneficios para unos pocos privilegiados.
- *Invertir en el fortalecimiento institucional.* Muchas políticas sociales han fracasado por falta de un aparato institucional y organizativo eficiente. Es esencial implementar programas de fortalecimiento institucional en todos los ámbitos para lograr congruencia entre naturaleza, alcance y capacidad de implementación de las políticas.

- *Promover innovaciones tecnológicas integradas a lo social.* La innovación tecnológica es clave en procesos de transferencia de información, fortalecimiento institucional y democratización, por ejemplo, a través de la informática, Internet y medios de comunicación.

(V) Coherencia en la Gobernabilidad

- *Crear nuevas formas de gobernabilidad e interacción social.* Existe una crisis de gobernabilidad en casi todas las áreas sociales, y las formas antiguas ya no dan resultados. Hay que renovar las reglas de juego y la gobernabilidad en el ámbito social.
- *Abrir mejor acceso a educación, salud y otros servicios públicos.* Aunque es una dimensión tradicional de las políticas sociales, la crisis actual no siempre es de cantidad, sino de incoherencia en su gobernabilidad, marginando a los más necesitados.
- *Aumentar radicalmente la integración social.* La economía de mercado y la globalización han generado desintegración social. Una política social debe incluir procesos e instrumentos para aumentar la integración social nacional, regional y local.
- *Crear alianzas estratégicas.* En el pasado, las alianzas eran principalmente con gobiernos y sindicatos. Hoy, la transformación social exige incorporar nuevos actores, incluyendo el sector privado, para movilizar los recursos físicos, financieros y humanos necesarios para reproducir el capital social y otras formas de capital.

**IMPLICACIONES PARA
LAS ORGANIZACIONES
DE DESARROLLO
Y LOS PAÍSES**

Uno de los grandes desafíos de las organizaciones de desarrollo se traduce en el dilema de “*tener o no tener una política social explícita y transparente*”. No todas las instituciones multilaterales de desarrollo poseen una política social como tal, o, si la tienen, no lleva explícitamente ese nombre. Por ello, vale la pena presentar una serie de argumentos que justifican la existencia de una política social dentro de estas organizaciones.

1. *Mostrar legitimidad y transparencia*

Es importantísimo legitimar las intervenciones institucionales y operativas en todas las áreas concebidas como sociales, incluyendo aquellas que entran en el dominio económico. Una política económica sin una política social carece de sentido intrínseco y político dentro de las organizaciones de desarrollo y los países que las integran.

2. *Establecer criterios operativos coherentes*

Una política social define criterios operacionales coherentes tanto para políticas como para proyectos. Su existencia institucional evita proposiciones contradictorias entre ministerios, especialmente en organizaciones donantes donde predominan los ministerios de economía, finanzas, planificación o desarrollo económico, con participación secundaria o inexistente de otros ministerios sociales.

3. *Delinear los aspectos normativos del desarrollo*

A medida que los resultados de mercado no son aceptables socialmente, los aspectos normativos del desarrollo adquieren mayor relevancia. En parte, estos aspectos normativos surgen como protección a los estratos menos beneficiados y como mecanismos reguladores de mercados que producen efectos sociales negativos.

4. *Establecer el nicho de la organización de desarrollo*

Las organizaciones de desarrollo deben ejercer sus ventajas comparativas para evitar competencias interinstitucionales que disminuyan la eficiencia del desarrollo económico y social.

Estas ventajas se definen por los mandatos ejecutivos de las instituciones o por su experiencia y capital humano acumulado a lo largo del tiempo.

5. *Seleccionar temas estratégicos*

Una política social facilita la selección adecuada y racional de los temas estratégicos y proporciona contenido a las políticas de comunicación en torno a lo social.

6. *Dar sustancia a los diálogos sociales*

En el futuro, los diálogos sociales serán herramientas importantes, especialmente si la institución da fuerte prioridad a lo social. Sin embargo, no es claro que actualmente exista coherencia institucional en esta materia.

7. *Definir los valores subyacentes de la política social*

Toda política conlleva una serie de valores que la gobiernan. Una política económica, por ejemplo, se fundamenta en valores de competitividad, productividad y eficiencia. Una política social, en cambio, encierra valores humanos, sociales, culturales y espirituales como solidaridad, derechos, justicia, libertad y democracia. Estos valores, implícita o explícitamente, guían la formulación de políticas sociales y sus instrumentos.

8. *Diferenciar el tratamiento de los actores*

Una política social provee espacios políticos e institucionales para establecer relaciones con distintos actores, cada uno con naturaleza y necesidades diferenciadas. Ejemplos de estos actores son el gobierno y la burocracia estatal, el sector privado (empresarios y emprendedores), sindicatos y agrupaciones sociales, juventud, mujeres, pueblos indígenas, academia, entre otros, todos desempeñando roles clave en lo social.

9. *Confrontar los “single issue groups”*

En muchos países existen grupos que alcanzan considerable poder social al legitimar su acción en torno a un único tema. Por ejemplo, aquellos que lideran debates sobre igualdad de género.

Estos grupos establecen relaciones de diálogo incluso fuera de los canales tradicionales gubernamentales, como sucede con las organizaciones no gubernamentales.

La formulación de una política social exige una capacidad institucional significativa para dar respuesta a las numerosas cuestiones que surgen como resultado de su implementación. Esta capacidad debe ser creada y sostenida por tiempo suficiente para garantizar su efectividad.

ANEXO

PROPUESTAS PARA LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LOS GOBIERNOS

Las acciones inmediatas en la región.

A modo de ilustración solamente, esta sección lista una serie de acciones inmediatas que las organizaciones de desarrollo podrían considerar, que no han tenido mucho énfasis o que complementarían mejor lo que se está haciendo hoy en día, como también contribuirá a la consolidación de la política social propuesta.

Son las siguientes:

- 1.- Proponer un “*Plan Marshall*” para paliar los problemas sociales que aquejan a la región.
- 2.- Proponer la idea de un Consejo Ministerial Social en los países y crear los espacios institucionales para su efectividad institucional.
- 3.- Crear e implementar un programa de financiamiento para las ONGs que trabajan principalmente en lo social.
- 4.- Establecer un programa de modernización institucional para las organizaciones sociales tradicionales, en especial para los sindicatos y otras formas de agrupación social. Inserción de lo social en el ejercicio estratégico.
- 5.- Poner en marcha diálogos nacionales abiertos sobre una nueva política social. Sacar un documento con prácticas relevantes en el área de lo social (hacer este ejercicio con los países).
- 6.- Trabajar estrechamente con grupos académicos afines, que estén en lo social y sirvan de pilar intelectual a esta política social. Llevar a cabo un estudio minucioso sobre las políticas sociales de los organismos de desarrollo económico y social, y crear una Comisión permanente para intercambios de experiencias y prácticas entre estas organizaciones.

7.- Organizar una conferencia Latinoamericana alrededor de los posibles componentes de una nueva política social, invitando a participar a distintos representantes de los actores sociales, y crear foros en dicha conferencia donde se discutan los temas afines presentados aquí.

8.- Preparar un foro interreligioso y espiritual, en el que dichas autoridades compartan sus experiencias y políticas sociales en los países de la región, proporcionando una visión más humanitaria y de base para el alcance de dicha política.

9.- Crear una línea de préstamos en el ámbito de lo social que provea recursos para llevar a cabo las acciones e instrumentos que están asociados a dicha política social, y así aterrizar la política social en el ámbito de las operaciones y proyectos.

10.-- Preparar para el Directorio un documento especial sobre los problemas sociales que aquejan a los estratos de población de más bajos ingresos y de un nivel de marginación social significativo.

11.- Establecer un contacto formal con todas las Cámaras de Comercio con la idea de tener un debate organizado y eficaz sobre el papel del sector privado en el cumplimiento de las metas de la política social.

12.- Crear un grupo de Asistencia Técnica para los países y ayudar a que estos países formulen sus propias políticas sociales tomando en consideración todos o algunos de los grandes pilares, y terminar con una reunión cumbre donde se discutan la naturaleza, horizontes e implicaciones de dichas políticas.

13.- Considerar una alianza específica con la CEPAL y los órganos afines que están alrededor de ella, y comenzar un diálogo interinstitucional sobre los distintos aspectos de una política social nueva y renovada para los países de la región.

14.- Hacer una reunión de todos los presidentes de los grandes

sindicatos de la región en cooperación con la OIT y abrir un diálogo social dentro de los países y ayudar a dar inicio a una modernización institucional como la sugerida en este documento.

15.- Crear un Foro de Derechos Humanos y Responsabilidades Humanas con las bases y actores comunitarios en la región, y destilar uno de los problemas sociales más agudos que sufre la región.

16.- Es importante notar que, desde el punto de vista organizativo, no es la idea de este documento que las organizaciones de desarrollo sean líderes implementadores.

20 acciones inmediatas de los gobiernos.

He aquí algunas sugerencias:

1.- Formular una política social nueva con la participación de todos los sectores, con énfasis en aquellos más marginados.

2.- Proponer acciones y programas concretos para financiar que estén dentro del esquema de la política social enunciada.

3.- Crear diálogos nacionales sobre creación de empleos decentes que establezcan las bases para discutir la relación entre empleo y política social.

4.- Identificar las tres externalidades sociales más negativas que resultan de la liberalización de los mercados y la globalización, y establecer un plan de acción para corregirlas.

5.- Llevar a cabo un proceso nacional de evaluación del gasto público, con la participación de todos los sectores sociales y con la idea de hacer dicha evaluación desde la perspectiva de la política social y sus objetivos y metas.

6.- Hacer una revisión completa de los tratados, convenios y otros

instrumentos internacionales que se han firmado o ratificado por los países y ver su estado de situación con respecto a lo social (ej. derechos humanos).

7.- Desarrollar un plan de acción social en las áreas rurales y urbanas más abandonadas y en estado de situación precaria, con el fin de atacar los problemas de pobreza y marginación social en esos niveles concretos de acción.

8.- Formular instrumentos económicos y financieros para una valuación (precio, costo monetario) de los acervos productivos en las manos de los pobres, como son la tierra, agua y otros recursos físicos o naturales.

9.- Reformular los sistemas de educación y, por lo tanto, crear nuevas escuelas y currículos para la creación de técnicos intermedios y de servicios, en que aquellos más pobres y sin educación formal puedan tener acceso directo (ej.: pedreros, gasfiteros, jardineros, electricistas, carpinteros, capataces, empleados domésticos, cocineros, chóferes, costureras, modistas, peluqueras).

10.- Financiar 'inversiones inteligentes' que se traduzcan en espacios culturales, deportivos y espirituales, como por ejemplo estadios, casas de encuentros sociales, bibliotecas ambulantes y muchos otros.

11.- Preparar y ejecutar programas especiales para los pueblos indígenas, favoreciendo sus acervos naturales, culturales, humanos y espirituales, incluyendo la regularización de sus tierras, acceso al subsuelo, etc.

12.- Establecer programas especiales de igualdad de género, estudiar sus impactos para enriquecer la estrategia social y usar esos éxitos para fortalecer otros programas sociales.

13.- Disminuir drásticamente la desigualdad económica y social y monitorear el nivel de los coeficientes de Gini, como otras

variables sociales relevantes.

14.- Preparar nuevas estrategias de modernización institucional en las áreas de educación, salud, vivienda, alimentación y otros servicios de carácter público.

15.- Hacer un estudio de la gobernabilidad en el sector social con el objeto de aumentar la coherencia en las respuestas institucionales de los distintos actores y maximizar los impactos sociales de las políticas y programas.

16.- Llevar a cabo programas específicos de competitividad social y aumentar las sinergias existentes con los aspectos más importantes de la competitividad económica para minimizar los impactos negativos de la competitividad económica.

17.- Crear una comisión nacional para lo social con especial énfasis en aspectos de soberanía social, dando recomendaciones específicas sobre políticas institucionales y operativas.

18.- Promover un diálogo espiritual e interreligioso dedicado a un intercambio sobre los problemas sociales del país y aumentar así la participación de dichos grupos en las soluciones de los problemas sociales.

19.- Fortalecer los parlamentos legislativos en materias sociales, institucionales, culturales, espirituales, éticas y afines con programas, creación de instituciones de apoyo e incentivos para volcar sus actividades y atención en lo verdaderamente social.

20.- Pedir al sector privado y a la sociedad civil en general que discutan y presenten propuestas concretas para desarrollar programas en el área social que vayan directamente hacia la solución de los problemas más agudos que los países enfrentan en el área social.

EPÍLOGO EVALUATIVO

Este documento fue escrito ya hace más de dos décadas. He decidido volver a compartirlo, porque creo que éste es aún muy relevante, tanto desde el punto de vista paradigmático como práctico. Muchos profesionales y líderes de América Latina y de otros continentes, pueden beneficiarse de su contenido tanto conceptual como de las políticas económicas y sociales sugeridas.

Recuerdo vivamente la petición que me hizo el Sr. Enrique García, Presidente de La Corporación Andina de Fomento (CAF), de esa época, que dio a luz a este documento: *“Has estado en el Banco Mundial por casi tres décadas trabajando en lo social dentro de varios continentes; ¿usando esa larga experiencia, podrías darnos tus consejos profesionales en materia de política social para América Latina?”* Pienso que, si me hicieran la misma pregunta, respondería más o menos de la misma manera, ya que naturalmente hay algunos cambios que deberían ser abordados hoy con mayor vigor. Algunas circunstancias han cambiado.

Pienso que la propuesta de los pilares de una política social es válida e instrumental para evaluar la situación social actual en la región. Insistiría hoy, más que nunca, en la importancia de volver a plantearse los desafíos que reclaman **La Competitividad Social, La Soberanía Social, La Modernización Institucional, y La Gobernanza Social**. La búsqueda de un verdadero desarrollo empoderado.

No hay dudas que, después de un gran proceso de globalización (hoy extraordinariamente debilitado) y de una tendencia a volver a un neoliberalismo extremo, que la bondad que muchos ven en los mercados no ha arrojado, ni arrojarán, un nacimiento y desarrollo de esos pilares, como planteados en el documento. Hay países en donde algunos de estos pilares no han sido aún considerados.

El argumento central del documento continúa siendo esencial en la construcción de una región de alto contenido humano, social, espiritual, cultural, e institucional: *“No puede haber*

governabilidad económica sin que haya paralelamente una gobernabilidad social, ambas en su máxima expresión”.

Finalmente, los programas propuestos podrían beneficiar a muchos países; particularmente, aquellos que tienen limitaciones sociales de naturaleza estructural (ej., pobreza, inequidad, inestabilidad social). Naturalmente, que los programas sugeridos hace años atrás deben ser rediseñados, respetando el contexto histórico y la soberanía de cada país.

Aprovecho de agradecer infinitamente la relación profesional que tuve con la Corporación Andina de Fomento. Mis respetos a esa institución y sus funcionarios.

Alfredo Sfeir-Younis
Julio 2025



Alfredo Sfeir-Younis
Dzambing Cho Tab Khen